

# Aktivnosti u odabranim zemljama u poticanju isplativosti rada

PREDRAG BEJAKOVIĆ\*

Institut za javne financije  
Zagreb, Hrvatska

Pregledni rad

UDK: 364.016 : 331.5

doi: 10.3935/rsp.v16i2.838

Primljeno: siječanj 2009.

*U članku se daje pregled stanja i aktivnosti u odabranim zemljama u poticanju isplativosti rada. Programi isplativosti rada u najvećoj su mjeri usmjereni na pospješivanje financijskih poticaja koji se ostvaruju iz rada u odnosu na materijalna prava iz sustava socijalne skrbi i zapošljavanja. Daje se pregled nekih ključnih novijih reformskih aktivnosti u nacionalnim sustavima socijalne zaštite i programa tržišta rada koje su usmjerene na uključivanje u svijet rada skupina koje uglavnom ostvaruju manje dohotke pa stoga i nisu previše zainteresirane za zapošljavanje i aktivno traženje posla. Tim se mjerama povećava dohodak od rada i pospješuju poticaji za rad osobama koje ostvaruju samo dohodak iz transfera. Važnu ulogu ima i porezni sustav – porezne osnovice, izuzeća i olakšice, te granične porezne stope.*

**Ključne riječi:** isplativost rada, sustavi socijalne skrbi i zapošljavanja, financijski poticaji.

## UVOD

Visoki javni rashodi u mnogim razvijenim zemljama i onima u tranziciji u značajnoj su mjeri nastali zbog velikog obujma socijalnih transfera, koji među ostalim obuhvaćaju razmjerno izdašna prava za vrijeme nezaposlenosti i siromaštva. Analitičari i političari često ističu da je pretjerana pomoć osobama u lošem materijalnom položaju koju provode suvremene socijalne države - uz rigidnost radnog zakonodavstva i preveliku regulaciju tržišta rada - najvažniji uzrok sporog gospodarskog razvoja i visoke razine nezaposlenosti.

Sustavi poreza i naknada u socijalnoj skrbi i za vrijeme nezaposlenosti stvaraju negativan utjecaj na ponašanje i zaposlenih osoba i tvrtki. Na strani potražnje, visoki porezni teret povećava troškove rada, dok na strani ponude visoke granične (marginalne) porezne stope smanjuju nagradu za dodatne radne napore. Nadalje, čini se kako izdašni sustav naknade za vrijeme nezaposlenosti utječe na zaposlene tako da oni smanjuju svoja nastojanja da ostanu raditi, odnosno ne potiče nezaposlene na nalaženje posla (Snower, 1997.; Björklund i sur., 1991.). Iako ne postoji opća suglasnost o opsegu utjecaja ovih odrednica, potrebno

---

\* Predrag Bejaković, Institut za javne financije/Institute of Public Finance, Smičiklasova 21, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, [predrag@ijf.hr](mailto:predrag@ijf.hr)

je ipak usporediti (ili odvagati) negativne i pozitivne učinke djelovanja države u postizanju ciljeva ekonomske i socijalne politike u odnosu na one izvorno zamišljene (Atkinson, 2000.).

Sa stanovišta korisnika prava u socijalnoj skrbi i primatelja novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, socijalni transferi u novcu mogu stvoriti negativne poticaje za rad: ako se prekine ostvarivanje pojedinih novčanih prava kada se osobe ponovno zaposle, to može uvjetovati demotiviranje za zapošljavanje i dulji rad (takozvane stupice **nezaposlenosti** i **siromaštva**<sup>1</sup>). Da bi se rad isplatio, nekoliko je zemalja provelo financijske poticaje kojima se pospješuju mogućnosti zapošljavanja za marginalne skupine na tržištu rada. Tim se mjerama povećava dohodak od rada i pospješuju poticaji za rad osobama koje ostvaruju samo dohodak iz transfera. Važnu ulogu ima i porezni sustav – porezne osnovice, izuzeća i olakšice, te granične porezne stope.

Potrebno je stoga istražiti strukturu, obilježja i razinu naknada koje su na raspolaganju nezaposlenim i neaktivnim osobama. Sa stanovišta socijalne politike, **apsolutna** razina dohotka za vrijeme nezaposlenosti važna je jer se na taj način određuje minimalan životni standard koji si nezaposlene osobe mogu priuštiti. Naravno, apsolutna razina naknada ujedno određuje koliki je dio javnih rashoda potrebno izdvojiti za financiranje naknada. Kako teret tog financiranja uglavnom snose poslodavci i zaposleni, izdašniji sustav naknada povećava cijenu rada, što povratno može smanjiti ukupnu zaposlenost. Nadalje, razmjerno izdašan sustav naknada većinom poboljšava pregovarački položaj zaposlenika te tako vodi većoj razini nadni-

ca (Layard i sur., 1991.). Također je važno proanalizirati mjere politike zapošljavanja nezaposlenih, posebice marginalnih skupina (mladih osoba bez radnog iskustva i starijih osoba), te razmotriti opravdanost uvođenja neke vrste sustava »ulaska u rad«, kako bi se povećao neto dohodak od slabije plaćenog rada. Tako bi se potakla aktivacija dugotrajno nezaposlenih osoba i ublažila opasnost socijalne isključenosti, a i smanjili rashodi sustava socijalne skrbi i sustava za zapošljavanje.

Ujedno, kod analize programa **isplativosti rada** ne smiju se zanemariti niti popratni nefinancijski učinci kao što su smanjivanje socijalne isključenosti i izloženosti depresijama, pospješivanje sposobnosti odgoja djece te samoosnaživanje i povećanje odgovornosti sudionika. Sve navedeno može pomoći prekidanju njihove **ovisnosti** o sustavu socijalne skrbi, kao i smanjivanju opasnosti da se ta ovisnost prenese na njihovu djecu.

Cilj ovog rada je ostvariti uvid u odrednice i mjere na poboljšanju isplativosti rada u više zemalja. Programi isplativosti rada u najvećoj su mjeri usmjereni na pospješivanje financijskih poticaja koji se ostvaruju iz rada u odnosu na materijalna prava iz sustava socijalne skrbi i zapošljavanja. Daje se pregled nekih ključnih novijih reformskih aktivnosti u nacionalnim sustavima socijalne zaštite i programa tržišta rada koje su usmjerene na uključivanje u svijet rada skupina koje uglavnom ostvaruju manje dohotke pa stoga i nisu previše zainteresirane za zapošljavanje i aktivno traženje posla.

Nakon uvodnih razmatranja, u drugom se dijelu opisuju sustavi socijalne skrbi i zaštite za vrijeme nezaposlenosti u više

<sup>1</sup> Navedene stupice nisu posve jednoznačne, a i pojedini ih autori drugačije definiraju. Stupica nezaposlenosti nastaje kada neto financijske koristi od zapošljavanja ne potiču neaktivne i nezaposlene osobe na rad, dok se stupica siromaštva javlja kada su zaposleni demotivirani za povećanje radnih napora kroz rad u dužem trajanju (veći broj sati tjedno ili mjesečno) ili prihvaćanje posla s većom nadnicom jer će zbog visokih graničnih poreznih stopa izgubiti najveći dio dodatno zarađenog novca.

odabranih zemalja. Treći dio sadrži pregled mjera za poboljšanje isplativosti rada u svijetu, opis aktivnosti i njihove učinke u pojedinim zemljama. Odabir zemalja ovisio je o opsegu provedenih aktivnosti na ostvarivanju **isplativosti rada** te raspoloživosti nacionalnih izvještaja i članaka posvećenih stanju u pojedinim zemljama. Četvrta dionica su preporuke, a završna zaključci. Možemo procijeniti da bi i u Hrvatskoj bilo korisno provesti istraživanje o stanju i mjerama za isplativost rada, posebice zato što se priprema novi zakon o socijalnoj skrbi.

## TEORIJSKI OKVIR – ISPLATIVOST RADA

### Uvod

Kod razmatranja učinkovitosti socijalne skrbi i politika na tržištu rada javlja se pitanje u kojoj mjeri izdašne naknade koje primaju siromašni i nezaposleni imaju negativan utjecaj: a) na traženje zaposlenja i spremnost na zaposlenje, kao i b) na prostornu i profesionalnu mobilnost.

Zemlje imaju različite oblike zaštite za vrijeme nezaposlenosti i pomoći (skrbi) siromašnim stanovnicima. Obično se sustav materijalno-pravne zaštite nezaposlenih sastoji od dvije vrste novčanih prava: naknada i pomoći. Naknade se isplaćuju određeno vrijeme u početku nezaposlenosti u skladu s načelima osiguranja od nezaposlenosti. Pomoći se koriste ako je osoba nezaposlena duže vrijeme, pri čemu se težište stavlja na načela socijalne skrbi, odnosno nastoji se pomoći socijalno ugroženima. Burtless (1987.) navodi četiri aspekta novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti koji mogu utjecati na nezaposlene. To su **dostupnost** naknade, **izdašnost** (visina) naknade, **trajanje** naknade i **napori vlasti** u vezi sa sprečavanjem lijenosti.

U sustavu socijalne skrbi postoji više oblika prava i naknada. Socijalna se pomoć dodjeljuje u različitim oblicima, ali dva najvažnija su **novčani** i **nenovčani oblik**

(pomoć u naturi i uslugama). Nadalje, razlikujemo dva tipa socijalne pomoći: **opću socijalnu pomoć**, koja se dodjeljuje onima koji ne mogu pokriti osnovne životne potrebe (pomoć za pokriće troškova prehrane, stanovanja, grijanja i drugo), i **pomoć u specifičnim okolnostima**, koja služi za zadovoljavanje posebnih potreba određenih skupina (kao što su pomoć za bolesne, radno nesposobne, buduće majke ili majke s djecom s posebnim potrebama).

Dok se naknada za vrijeme nezaposlenosti uglavnom odobrava u skladu s prethodnim radom i razdobljem osiguranja, većina prava u socijalnoj skrbi ostvaruje se u skladu s načelom provjere resursa (*means-test*), odnosno dohodovnog i/ili imovinskog stanja.

### Obilježja prava u sustavu socijalne skrbi i novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti

Osiguranje za vrijeme nezaposlenosti obvezno je u svim promatranim zemljama osim u Danskoj i Švedskoj, ali su u te dvije zemlje u osiguranje uključeni i samozaposleni koji uglavnom nisu obuhvaćeni u ostalim zemljama. U skandinavskom tipu naknade za vrijeme nezaposlenosti ostvaruju se nakon osiguranja u trajanju od godine dana. Naknade su prilično visoke (75% prethodne plaće primatelja u Švedskoj i 90% u Danskoj) i razmjerno je dugo trajanje naknade. Skupina većih zemalja kontinentalne Europe ima nešto nižu razinu naknada za nezaposlenost (za osobe s većim bruto dohotkom u Francuskoj oko 57% i u Njemačkoj 60% prethodne plaće). Mediteranske zemlje – posebice Italiju – obilježava usitnjenost i neujednačenost prava, odnosno uvelike nejednak položaj pojedinih korisnika s obzirom na uvjete prethodnog rada i osiguranja, iznosa naknade i pomoći te njihovo trajanje. To je u najvećoj mjeri uzrokovano gotovo nepostojanjem nacionalnog sustava novčane

socijalne pomoći te različitim financijskim položajem i mogućnosti tijela lokalne i regionalne vlasti u pomaganju stanovništvu na svom području. U većini zemalja, osim u Velikoj Britaniji, visina naknade za vrijeme nezaposlenosti ovisi o prethodnom dohotku iz rada korisnika. U svim ovdje analiziranim zemljama osim u Britaniji, nezaposlena osoba ima pravo na novčanu naknadu u trajanju od godine i više dana, dok to pravo u Britaniji traje najviše šest mjeseci (osim za obitelji s vrlo niskim dohotkom u kojima nezaposlena osoba može ostvariti novčanu pomoć ovisno o materijalnom stanju obitelji).

U Danskoj, Francuskoj i Velikoj Britaniji osobe koje nemaju pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti mogu ostvariti pravo na socijalnu pomoć. Samo u Francuskoj nezaposleni kojima je istekla novčana naknada mogu dobiti pomoć za vrijeme nezaposlenosti. U Španjolskoj neke starije osobe i one s djecom mogu ostvariti pomoć za vrijeme nezaposlenosti, ali je broj korisnika vrlo mali. U Danskoj, Francuskoj i Velikoj Britaniji za nezaposlene osobe ili one s malim dohotkom postoji i pomoć za pokrivanje troškova stanovanja.

Sa stanovišta primatelja važno je podliježu li naknade i pomoći oporezivanju. Oporezivanje naknada i pomoći uvelike se razlikuje među promatranim zemljama: u Austriji, Belgiji, Češkoj Republici i Francuskoj, Grčkoj, Portugalu, Njemačkoj, Slovačkoj Republici i Švedskoj naknade i pomoći su izuzete od oporezivanja, dok se u Danskoj, Nizozemskoj i Poljskoj na njih

plaća porez. U SAD-u se na neke oblike prava plaća porez, a u Velikoj Britaniji i Irskoj porez se plaća za naknade za vrijeme nezaposlenosti, ali se ne plaća na većinu ostalih naknada i pomoći. U Italiji sve su naknade podložne oporezivanju, ali kod plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje izuzet je iznos naknada do 80% prethodnog dohotka iz rada. Danska i Velika Britanija težište stavljaju na oporezivanje dohotka pojedinca, dok Francuska i Španjolska više važnosti pridaju oporezivanju dohotka cijele obitelji (OECD, 2007.).

## **MJERE ZA POBOLJŠANJE ISPLATIVOSTI RADA U SVIJETU**

### **Aktivnosti na pospješivanju isplativosti rada i njihovi učinci**

U cilju poboljšanja isplativosti rada mnoge zemlje širom svijeta provele su raznovrsne mjere koje se odnose na obveznu aktivaciju nezaposlenih te uvođenje strožih odredbi o ostvarivanju prava za vrijeme nezaposlenosti i pomoći u sustavu socijalne skrbi. U većini zemalja skraćuje se trajanje prava, a njihovo ostvarenje vezuje se uz ponašanje korisnika, odnosno njegovo aktivno traženje zaposlenja i/ili voljnost za sudjelovanje u programima stručnog osposobljavanja, usavršavanja i dokvalifikacije. Osim toga, više zemalja je u svoje sustave poreza na dohodak uvelo odbitak od porezne obveze (*tax credit*)<sup>2</sup> za zaposlene osobe i njihovu djecu. U daljnjem tekstu slijedi pregled poduzetih mjera po pojedinim odabranim zemljama.

<sup>2</sup> Odbitak od porezne obveze (*tax credit*) ostvaruje se kada se obveza poreza na dohodak umanjuje za utvrđeni iznos, te se dobiva konačna obveza poreza na dohodak. To je smanjenje porezne obveze (a ne oporezivog dohotka) i stoga je njegova vrijednost neovisna o graničnoj poreznoj stopi poreznog obveznika. Obično postoji nekoliko oblika odbitaka poreza na dohodak, na primjer, za djecu, za troškove studiranja, itd. Za odbitak poreza osobito je važna značajka da on može pretvoriti porez na dohodak u negativni porez, odnosno socijalnu naknadu. Naime, ako je odbitak poreza na koji obveznik ima pravo veći od privremene obveze poreza, konačna obveza poreza na dohodak je negativna, a razlika se obvezniku uplaćuje na osobni račun (ili se šalje ček na taj novčani iznos).

## Kanada i SAD

Kanada je uvela dva financijska programa poticanja zapošljavanja: projekt samozbrinjavanja (*Self-sufficiency Project* - SSP) i projekt dodatka primanja (*Earnings Supplement Project* - ESP). SSP pruža pomoć ponajviše samohranim roditeljima koji su korisnici socijalne pomoći i žive u pokrajinama Novi Brunswick i Britanskoj Kolumbiji. Kako je većinom riječ o slabije obrazovanim i/ili radno neiskusnim osobama, koje na početku radnog aktiviranja imaju i razmjerno niži dohodak iz rada, korisnici se boje da njihovo zapošljavanje (ili poslovna aktivnost ako su samozaposleni) neće polučiti očekivani uspjeh. Program omogućuje izdašna izravna odobravanja dodatka na dohodak korisnicima socijalnih pomoći koji rade puno radno vrijeme. Osobe koje se dobrovoljno odreknu socijalne pomoći i zaposle na puno radno vrijeme primaju dodatak na dohodak iz rada u iznosu od polovice razlike između stvarnih primanja i utvrđenog iznosa od 30 000 kanadskih dolara u Brunswiku i 37 000 dolara u Kolumbiji, što je približno jednako prosječnoj plaći u industriji u spomenutim pokrajinama i dvostruko više od onoga što bi korisnik dobio od socijalne pomoći ili od rada za minimalnu plaću. Dodatak se može primati do tri godine uz uvjet da korisnik radi puno radno vrijeme, a ako prestane raditi, privremeno se obustavlja isplata dodatka do ponovnog zapošljavanja primatelja (Social Research and Demonstration Corporation, 2006.). Program se pokazao vrlo učinkovitim, te je trećina dugotrajno nezaposlenih samohranih roditelja, korisnika socijalnih pomoći, prihvatila projekt samozbrinjavanja te su se zaposlili na puno radno vrijeme i potpuno prestali primati socijalnu pomoć (Greenwood i Voyer, 2000.).

Drugi program, projekt dodatka primanja, omogućuje korisnicima s niskim početnim primanjima dodatke na primanja iz rada. To osobama omogućuje očuvanje

željene razine dohotka. Da bi ostvario pravo, sudionik mora raditi određeni broj sati, obično gotovo puno radno vrijeme (na primjer, više od 30 sati u tjednu). Takav je program predviđen za kratkotrajno povećanje dohotka jer se pretpostavlja da će sudionici programa stjecanjem znanja i radnog iskustva biti u boljem položaju i mogućnosti da se sâmi brinu za sebe kada im istekne pravo na dodatak primanja. Taj se program, kako navodi Tattrie (1999.), nije pokazao baš uspješnim. Usprkos tome što su imali pravo na dodatak, većina osoba (95,3%) nije ga ostvarila jer su očekivali i vjerovali da će se vratiti na (uglavnom sezonske i povremene) poslove kod svojih prijašnjih poslodavaca. Samo 4,7% mogućih korisnika ostvarilo je pravo na barem jednu isplatu dodatka na primanja iz rada, time da je od svih primatelja njih petina iskoristila gotovo dvije trećine ukupnih raspoloživih sredstava. U cjelini, najveći dio sudionika u programu nije zabilježio trajnije povećanje primanja. Tattrie pretpostavlja da je neučinkovitost programa uvjetovana nevoljnošću nezaposlenih da napuste njima poznate uvjete dugotrajne nezaposlenosti za nesiguran novi posao. Te se osobe boje da bi zbog svojih godina ili znanja imale ozbiljnih teškoća u zadržavanju tog posla kao i u nalaženju neke iduće mogućnosti zapošljavanja, pa se stoga ni ne pokušavaju zaposliti.

Dodatak na primanja uveden je i u SAD-u, ali ondje se kombinira s negativnom graničnom poreznom stopom. Uz negativan porez na dohodak, naknada u sustavu socijalne skrbi koju pojedinac prima smanjuje se samo **za dio** onoga što je zaradio. Na primjer, pretpostavimo da je osnovna mjesečna naknada 100 dolara i da sustav ima poreznu stopu od 25% na dodatnu zaradu. Ako je primatelj zaradio 40 dolara, osnovna mu se naknada smanjuje za 10 dolara ( $0,25 \times 40$  dolara). Ukupni mjesečni dohodak tada je zbroj 90 dolara (od naknade iz socijalne skrbi) i 40 dolara (od zarade) ili, ukupno 130 dolara. Može se

s prilično velikom sigurnošću pretpostaviti da će pojedinac biti skloniji raditi u uvjetima negativnog poreza na dohodak nego u sustavu sa 100% poreznom stopom na zaradu. Taj program daje jake poticaje za rad osobama koje imaju vrlo niska ili niska primanja. Njihova se ukupna primanja povećavaju za dodatak, a pravo na dodatak ostvaruje se i na svaki dolar zarađen iz rada. Scholz (1995.) procjenjuje da agregatno povećanje broja radnih sati zbog povećane stope aktivnosti radne snage iznosi oko 74 milijuna sati na godinu.

U SAD-u najpoznatija su dva modela: Projekt Nove nade (*New Hope*) u gradu Milwaukee, savezna država Wisconsin i Prvo posao (*Jobs First*) u saveznoj državi Connecticut. *New Hope* je program zamišljen za povećanje zapošljavanja i poboljšanje blagostanja stanovnika odabranih četvrti tako što se rad nastojalo učiniti privlačnim i dostupnim. Program nudi značajne mogućnosti subvencioniranja, pruža zdravstveno osiguranje te još neke usluge i prava svakom tko je radio. Taj projekt je izuzetan primjer kako dobro zamišljene provedene aktivnosti nisu stvorile privremene i dugoročno besperspektivne poslove za teško zapošljive osobe, već je potaknuto zapošljavanje i povećanje dohotka mnogih uključenih osoba (Ellwood i Welty, 1999.).

*Jobs First* je oblikovan s ciljem poticanja zapošljavanja i samozbrinjavanja u cilju izlaska iz siromaštva. Program je zamišljen kao prijelazni oblik pomoći kako bi se kroz razdoblje od 21 mjesec osposobilo korisnike u stjecanju radnog iskustva i znanja kako bi postali konkurentni i dobro plaćeni na tržištu rada te time prestali imati potrebu za pomoći. U sustavu *Jobs First* korisnici koji dobiju posao imaju pravo zadržati sva primanja do savezne granice (linije) siromaštva te i nadalje primati socijalnu pomoć za preostalo razdoblje od 21 mjesec. Korisnici ujedno imaju pravo

na zdravstveno osiguranje, pomoć za brigu o djeci i pravo na markice za hranu. Za nepredviđene buduće slučajeve, korisnik ima pravo na štednju do 3 000 dolara na svom bankovnom računu. Ne uračunavaju se izdvajanja i primici po osnovici životnog i mirovinskog osiguranja kao niti primanja od vrijednosnica do iznosa 1 000 dolara. Korisnik ima i pravo na osobni automobil tako da se u izračun pomoći ne uključuje vozilo do vrijednosti 9 500 dolara. (State of Connecticut, The Department of Social Services, 2005.).

Poznati su još neki pilot projekti poput Obiteljskog programa ulaganja (*Family Investment Program* - MFIP) u američkoj saveznoj državi Minnesota. Program se provodio u razdoblju od 1994. do kraja 1998. godine, s ciljem poticanja oslanjanja na vlastite snage i smanjivanja nezaposlenosti. To se ostvarivalo kombinacijom financijskih poticaja za osobe koje su radile i obveznog zapošljavanja. Dugotrajni primatelji socijalne pomoći imali su obvezu rada ili sudjelovanja u programima obrazovanja i osposobljavanja za zapošljavanje. Nadležne su službe izravno plaćale troškove zbrinjavanja, odgoja i obrazovanja djece korisnika, a ne kao što se to uobičajeno činilo da se novci daju roditeljima ili im se naknadno pokriju troškovi. Konačno, pojednostavljen je sustav odobravanja socijalne pomoći i objedinjena su raznovrsna prava u sustavu socijalne skrbi. U projektu je sudjelovalo više od 14 000 korisnika prava u socijalnoj skrbi, a većinom su to bili samohrani roditelji. Gennetian, Miller i Smith (2005.) podrobno su analizirali učinke tog projekta i u cjelini utvrdili vrlo pozitivan utjecaj na poboljšanje socijalnog položaja uključenih osoba.

Michalopoulos (2006.) je analizirao novije učinke četiri programa za uvećavanje dohotka odraslih osoba koje ostvaruju niska primanja. Riječ je o mjerama koje su započete još početkom 1990-ih, i to u ka-

nadskom Projektu samozbrinjavanja (*Self-Sufficiency Project* - SSP), Obiteljskom programu ulaganja (*Family Investment Program* - MFIP) u američkoj saveznoj državi Minnesota, Projektu Nove nade (*New Hope Project*) u državi Milwaukee te programu Prvo posao (*Jobs First*) u državi Connecticut. Istraživanje i analiza svakog pojedinog programa temeljila se na slučajno odabranim sudionicima programa i kontrolnoj grupi osoba koji to nisu bili. Analize učinaka ostvarene su po završetku programa. U cjelini sva četiri programa povećala su zapošljavanje, primanja i dohodak sudionika. Pojedinci koji su sudjelovali u programima i ostvarivali uvećanja primanja **vjerojatnije će raditi**, zarađivati više i imati više raspoloživih sredstava po odbitku svojih troškova od članova kontrolne grupe. U nekim slučajevima, uvećanje prihoda omogućava roditeljima da rade manji broj sati dok održavaju istu razinu obiteljskih primanja. **Učinak na primatelje u sustavu socijalne skrbi** ovisi o strukturi dopunskih primanja koja se ostvaruju. Na primjer, obitelji u SSP-u trebaju napustiti sustav socijalne skrbi kako bi mogle ostvariti pravo na uvećani dohodak iz rada pa stoga SSP smanjuje broj korisnika u sustavu socijalne skrbi. U mjerama MFIP obitelji moraju ostati u sustavu socijalne skrbi kako bi ostvarile dodatak, pa stoga taj program povećava broj korisnika. Čini se da se **učinci programa smanjuju tijekom vremena**.

Pojedini predlagači programa i političari nadali su se da programi potiču sudionike da pospješuju i unapređuju svoja znanja, stručnosti i sposobnosti te tako poboljšavaju svoj ljudski kapital i razinu zapošljivosti kako bi mogli stalno raditi na bolje plaćenim poslovima. Ipak, čini se da se to u stvarnom životu ne događa. **Učinci mjera na zapošljavanje i primanja čini se da su bolji i trajniji kod obitelji koje su posebno u nepovoljnom položaju** poput dugotrajnih korisnika u sustavu socijalne

skrbi vrlo niske obrazovne razine i kratkog radnog iskustva. Konačno, treba promotriti i troškovnu učinkovitost programa. Oni su imali pozitivan učinak na rad i primanja obitelji, ali su stvarali i troškove za proračun koji su se kretali u rasponu od 100 do oko 2 000 dolara po obitelji godišnje. Ti se troškovi mogu značajno smanjiti ako se dodatak isplaćuje samo osobama koje rade puno radno vrijeme kao i onima koji su najteže zapošljivi, poput dugotrajnih korisnika u sustavu socijalne skrbi i dugotrajno nezaposlenih. Naravno, takvo uvođenje strožih pravila znatno smanjuje broj obitelji koje ostvaruju pravo uvećavanja dohotka.

### Opće stanje u EU i drugim europskim zemljama

Sustavi socijalne skrbi i zaštite za vrijeme nezaposlenosti značajno se razlikuju među pojedinim članicama EU-a i drugim europskim zemljama u obuhvatu i izdašnosti prava pa se slijedom toga razlikuju i rasprave i aktivnosti vezane uz isplativost rada. Većina razvijenih zemalja i onih u tranziciji na različite su načine u posljednjih nekoliko godina provodile aktivnosti na poboljšanju isplativosti rada. Na razini EU-a aktivnosti bi se mogle grupirati na sljedeći način:

- Odbitak od porezne obveze za dohodak iz rada slabije plaćenih osoba uveden je u Belgiji, Francuskoj i Velikoj Britaniji.
- U mnogim je zemljama promijenjen sustav pomoći za vrijeme nezaposlenosti (naknada za nezaposlene i/ili socijalna pomoć) tako da su postroženi uvjeti i/ili smanjeni iznosi pomoći i uvedene čvršće obveze traženja posla (Danska, Njemačka, Francuska, Nizozemska, Austrija), dok je u Irskoj to u najvećoj mjeri ostvareno zbog neodrživosti sustava javnih financija i proračunskih ograničenja. U Portugalu je proširen obuhvat naknada za vrijeme nezaposlenosti, ali je uvedena odredba o obveznom traženju zaposlenja.

- U Norveškoj kao dio ukupne reforme sustava socijalne zaštite i osiguranja u cilju pospješivanja ponude rada reformiran je sustav invalidskog umirovljenja. Postroženo je ostvarivanje prava invalidskog umirovljenja i provedeni programi radnog integriranja korisnika. U većini europskih zemalja jasno je usvojen cilj postizanja **isplativosti rada** te uklanjanja stupice nezaposlenosti i siromaštva. Ipak, to nije bio svugdje slučaj, kao na primjer u poreznim reformama u Luksemburgu, odnosno promjenama poreznog sustava i sustava naknada za vrijeme nezaposlenosti u Austriji koje su ostvarene bez većih javnih rasprava o isplativosti rada, ali se pritom vodilo računa o djelovanju fiskalnih čimbenika isplativosti rada.

Kako su razlike u promatranim zemljama gotovo veće od sličnosti, u daljnjem tekstu veću pozornost posvećujemo članicama EU-a koje su i više napravile u poticanju isplativosti rada: Velikoj Britaniji kao primjeru liberalne zemlje, Francuskoj i Njemačkoj kao primjerima korporativnih zemalja. Stanje i aktivnosti u ostalim zemljama mogu se naći u European Commission (2005.b).

### Velika Britanija

Vlada Velike Britanije od 1997. godine nastoji bolje uskladiti porezni sustav i sustav socijalnih naknada. U listopadu 1999. godine uvedene su mjere odbitka poreza za zaposlene obitelji (*The Working Families' Tax Credit*) i odbitka poreza za osobe s posebnim potrebama (*The Disabled Person's Tax Credit*), dok je u travnju 2001. uveden odbitak poreza za djecu (*Children's Tax Credit*). Ujedno, postupno su usvojeni novi integrirani sustav podrške za obitelji s djecom i novi model odbitka poreza za zaposlene osobe. Sustav pomoći zaposlenim roditeljima s niskim dohocima promijenjen je u travnju 2003. godine uvođenje odbitka od porezne obveze za djecu i zaposlene osobe (*Child Tax*

*and Working Tax Credits*). Promjene poreznog sustava zajedno s izmjenama sustava osiguranja i programa aktivne politike tržišta rada pod nazivom *New Deal* ključni su dio reformskog paketa usmjerenog na vraćanje u svijet dugotrajno nezaposlenih korisnika socijalne skrbi. Cilj svih aktivnosti temelji se na sljedećim načelima:

- **Ublažiti siromaštvo** – najranjivijim skupinama u društvu (starijim osobama, obiteljima s bolesnima i invalidima) treba se jamčiti minimalna razina dohotka.
- **Stvoriti poticaje za rad i štednju** tako da se za osobe s malim dohocima smanji porezni teret i ublaže visoke granične porezne stope.
- **Olakšati traženje i dobivanje naknade** u sustavu socijalne skrbi prije svega smanjivanjem stigme i ukidanjem nepotrebnog birokratiziranja.
- **Osigurati da je podrška usmjerena** na one koji je najviše trebaju, tako da se kod novih oblika poreznih odbitaka uzima u obzir stanje cjelokupnog kućanstva dok se istodobno poštuje načelo da se svaki član kućanstva oporezuje samostalno u skladu sa svojim dohotkom i da ima svoje porezne odbitke.
- **Poboljšati djelotvornost javnih službi te bolje uskladiti porezni sustav i sustav socijalnih naknada.**

Vlada Velike Britanije naglašava da reformom poreznog sustava i sustava socijalnih naknada nastoji povećati zaposlenost i smanjiti siromaštvo, posebice među obiteljima s djecom (HM Treasury, 1998.). U proljeće 1999. godine čak 4,5 milijuna odraslih osoba i 2 milijuna djece živjelo je u kućanstvima gdje nije zaposlen niti jedan član kućanstva, dok je 30% djece živjelo u kućanstvima s niskim dohotkom. Iako je ukupna stopa zaposlenosti u Velikoj Britaniji razmjerno visoka (u 2005. godini 71,7% za ukupno stanovništvo u radnoj dobi te 77,6% za muškarce i 65,9% za žene), očita je polarizacija društva na one gdje rade svi



radno sposobni članovi kućanstva i one gdje ne radi nitko. Posebno nisku stopu zaposlenosti imaju samohrane majke.

Ključni elementi reforme su:

- uvođenje odbitka od porezne obveze za zaposlene osobe (*The Working Tax Credit* - WTC) koji je zamijenio odbitak od porezne obveze za obitelji (*Family Credit*)
- promjena sustava doprinosa što ih plaćaju poslodavci i zaposleni u nacionalni sustav osiguranja
- reforme poreza na dohodak: sustav poreza na dohodak je uvelike pojednostavljen i to ponajviše smanjenjem broja izuzeća, olakšica i poreznih oslobođenja, ali su i pojačane mjere zaštite najsiromašnijih i poticanja njihovog zapošljavanja.

Odbitak od porezne obveze za djecu (*The Child Tax Credit* - CTC) uveden je u travnju 2003. i zamijenio je prijašnji oblik odbitka (*The Children's Tax Credit*). Tim se sustavom pruža podrška obiteljima nižih i srednjih dohodaka (do gornjeg iznosa obiteljskog dohotka od 58 000 funti godišnje) za pokrivanje troškova brige o djeci. U 2004. godini najveći iznos odbitka bio je 38 funti tjedno za jedno dijete, 65,70 funti tjedno za dvoje djece i 93,30 funti za troje djece. Iznos odbitka se uvećava za djecu do godine dana starosti i za djecu s posebnim potrebama.

U travnju 2003. godine uveden je i odbitak od porezne obveze za zaposlene (*The Working Tax Credit* – WTC) namijenjen za uvećanje dohotka slabije plaćenim osobama kroz sustav poreza na dohodak. Pravo na njega imaju (a) sve osobe starije od 25 godina i zaposlene najmanje 30 sati tjedno, i (b) osobe s uzdržavanom djecom i/ili s posebnim

potrebama (invalidi) ako rade najmanje 16 sati tjedno. Bračni par može ostvariti taj odbitak ako oboje rade 16 sati tjedno ili više, ili jedan bračni drug radi 16 sati tjedno, a drugi ostvaruje osobnu invalidninu. Korisnik odbitka od porezne obveze može ostvarivati to pravo povrh odbitka od porezne obveze za djecu. Tako se pokriva do 70% troškova brige o djeci time da je najveći tjedni iznos 135 funti za jedno dijete te 200 funti tjedno za dvoje ili više djece. Sustav WTC je način ostvarivanja odbitka poreza koji se provodi kroz plaću, a ne isplaćuje se kao naknada (Lydon and Walker, 2005.).

Prema više istraživanja sustav (Dilnot i McGrae, 2000.; European Commission, 2005.b; Lydon i Walker, 2005.). WTC ima pozitivne učinke na ponudu rada. Istina, nije baš posve očito utječe li sustav na ukupne mogućnosti zapošljavanja ili je u njemu možda sadržan i određeni dio učinka supstitucije (zamjene).<sup>3</sup> Čini se da je sustav više djelovao na zapošljavanje s punim radnim vremenom, odnosno da je došlo do određenog smanjivanja opsega skraćenog i nepunog radnog vremena.

Odabran je odbitak poreza usmjeren na cjelokupnu (zaposlenu) obitelj, a ne na pojedinca jer je to troškovno učinkovitije s obzirom na smanjivanje broja obitelji u kojima nitko ne radi, što je najvažnija odrednica smanjivanja broja siromašne djece. Ako bi se umjesto toga prihvatio odbitak poreza za pojedinu osobu, procjenjuje se da bi se time više okoristili razmjerno imućniji slojevi. Čini se da postoje pozitivni učinci kompenzacije s obzirom na nacionalni sustav osiguranja koji potiče osobe pojedinačno na uključivanje i zadržavanje i svijetu rada. Nadalje, dosadašnja istraživanja nisu u potpunosti istražila učinak odbitka poreza za djecu čije je korištenje jako poraslo.

<sup>3</sup> Učinak supstitucije (*substitution effect*) - označava zapošljavanje subvencionirane osobe umjesto neke druge, koja nema pravo na subvenciju. Učinak supstitucije može biti društveno opravdan ukoliko je riječ o teško zapošljivim skupinama osoba.

Prema procjenama WTC je omogućio porast dohotka od približno 9%-10% obiteljima s djecom koje imaju manje dohotke. Pozitivni je učinak manji za obitelji koje ostvaruju i pomoć za plaćanje najamnine kroz odgovarajući program (*Housing Benefit*). Iako su poboljšani poticaji za rad za cjelokupno kućanstvo, druga osoba koja zarađuje u obiteljima s djecom koje imaju manje dohotke može imati negativne poticaje za rad uslijed uvođenja WTC-a. Reforma je u cjelini povećala izdašnost državne financijske podrške za sve obitelji bez obzira na dohodak iz rada, ali je pomoć uspješno usmjerena na obitelji s djecom.

Nekoliko istraživanja koje je proveo Institut za fiskalne studije (posebice Lydon i Walker, 2005.) procjenjivalo je utjecaj WTC-a na radnu aktivnost stanovništva, posebice ciljanih skupina. Iako se rezultati razlikuju ovisno o metodologijama i prihvaćenim pretpostavkama, nedvosmisleno je ostvareno povećanje zapošljavanja samohranih majki te bračnih drugova od kojih jedan ne radi. Istraživanja uglavnom navode negativan utjecaj na zapošljavanje žena koje imaju djecu i muža koji radi, čime se donekle smanjuje ukupni učinak zapošljavanja. Učinak na zapošljavanje muškaraca čija supruga ili partnerica radi blago je negativan ili nema utjecaja. Čini se da su u Britaniji očiti financijski poticaji za zapošljavanje do oko 16 sati tjedno, ali jednom kada se to ostvari, poticaji za daljnji rad i ostvarivanje dohotka razmjerno su mali.

### Francuska

Slabije plaćene osobe imaju pravo na izuzimanje (oslobođenje) od plaćanja obiteljskih doprinosa i na smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje (Pearson i Scarpetta, 2000.). Umanjenje je proporcionalno broju odrađenih sati rada (tako da je manje povoljno za osobe koje rade skraćeno radno vrijeme) i primjenjuje se do iznosa 1,3

puta većega od minimalne plaće. Drugi su porezni izuzeci usmjereni na posebne skupine, uključujući izuzeće za rad kraći od uobičajenoga, za mlade i osobe zaposlene prvi put, te izuzeća vezana za ugovore o stručnom osposobljavanju i naukovanju. Iako su kratkoročni financijski troškovi tog programa visoki (0,6% BDP-a), Malinvaudove su simulacije pokazale da bi u dugom roku izuzeća od oporezivanja pridonijela stvaranju oko 350 tisuća radnih mjesta (Malinvaud, 1998.; Fitoussi, 2000.).

U svom istraživanju Gurgand i Margoлис (2005.) proučavaju koliko novca može dobiti korisnik prava u sustavu socijalne skrbi ako je zaposlen na raspoloživom radnom mjestu koje odgovara njegovom obrazovanju i potražnji za radom. Autori su procjenjivali distribuciju plaća i radnog vremena koje nude potencijalni poslodavci. Procjene su provedene na ostvarenim zaradama, a provedena je i korekcija pomoću dohotka izvan rada te demografskih obilježja. Pretpostavilo se da se stvarno zapošljava svaki korisnik prava pa se onda izračunavalo povećanje (ili smanjenje) njegovog raspoloživog dohotka uzimajući u obzir sva važna obilježja poreznih i transfernih sustava. Drugim riječima, procjenjivali su koliko se korisniku prava isplati **povratak na posao**.

Procjene i simulacije provedene su na temelju reprezentativnog uzorka korisnika prava programa socijalne skrbi. Iako postoje i drugi nacionalni programi socijalne skrbi koje prate problemi poticaja (odnosno demotivacije) na rad, zbog važnosti programa i raspoloživosti podataka, autori su pozornost usmjerili na najvažniji program zajamčenog minimalnog dohotka s gotovo neograničenim pristupom pod nazivom *Revenu Minimum d'Insertion* - RMI, koji ostvaruje približno milijun kućanstava, odnosno 3% stanovništva i od najveće je važnosti za francuski sustav socijalne skrbi. Pravo na tu pomoć ima svaka osoba starija

od 25 godina pod uvjetom da su joj ukupna primanja ispod određenog praga ovisnog o brojnosti i strukturi njezine obitelji. Taj monetarni transfer trebao bi dovesti kućanstvo do odgovarajućeg dohodovnog praga. Postoje i drugi oblici zajamčenog dohotka, ali su oni ograničeni na starije osobe, invalide, udovice i udovce te na samohrane roditelje s malom djecom. Ti drugi programi obično su izdašniji od RMI-a, pa transferi invalidnim i starijim osobama pokrivaju veliki broj korisnika dok je broj udovica/udovaca prima-telja pomoći razmjerno mali. Ipak, značenje tih transfera u određivanju ponašanja korisnika s obzirom na tržište rada je posve drugačije od onoga koje ima RMI.

Kod usporedbe dohotka od rada i dohotka od socijalnih naknada, moraju se uzeti u obzir dodatni transferi ovisni o strukturi obitelji i stambenom statusu obitelji. Većina obiteljski određenih naknada ovisi o materijalnom stanju (*means tested*) te im se iznos povećava s većim brojem kao i prisutnosti (ili neprisutnosti) djece do tri godine starosti. Među pomoćima usmjerenim za poboljšavanje stambenog statusa, kućanstva koja unajmljuju svoj stan (ili žive u svom stanu te oplaćuju stambeni kredit) imaju pravo na dotaciju koja je različita ovisno o stanovanju u privatnom ili javnom sektoru. Taj oblik pomoći ovisi o oporezivom dohotku (uz sve manju graničnu stopu) čiji se iznos mijenja ovisno o strukturi obitelji i iznosu stanarine, a ujedno je podložan i različitim najvećim iznosima ovisno o području stanovanja obitelji. U većini slučajeva, kada je oporezivi dohodak nula, a stanarina je ispod najvećeg iznosa, dotacija pokriva do 90% rente. Svi su ti transferi uključeni u dohodak kućanstva kada se procjenjuje ostvarivanje prava na RMI.

Središnje pitanje većine programa je pospješivanje poticaja na zapošljavanje i ostajanje u svijetu rada uz istodobno očuvanje od siromaštva. Čini se prema nalazima Gurgand i Margolis da se skoro svim korisnicima socijalne skrbi u Francuskoj isplati raditi iako su ti dobici vrlo mali, pa autori ističu potrebu daljnjeg praćenja i poboljšavanja sustava naknada.

## Njemačka

U Njemačkoj je nakon 2002. godine proveden niz reformi kojima je nezaposlenim osobama uvedena neposrednija obveza traženja posla, a nakon siječnja 2005. provođenjem programa *Hartz IV* usvojene su mjere kako bi se pojačao pritisak na nezaposlene da prihvate posao. Time je ujedno skraćeno razdoblje u kojem se može ostvarivati naknada za vrijeme nezaposlenosti, postroženi uvjeti za odobravanja pomoći za vrijeme nezaposlenosti, te djelomično uvedeno uključivanje dohotka bračnog druga ili partnera kod izračunavanja iznosa pomoći. Umjesto socijalne pomoći nezaposlene radno sposobne majke sada ostvaruju pravo na novčanu pomoć pod nazivom *ALG II*<sup>4</sup>, ali moraju biti na raspolaganju za rad najmanje tri sata dnevno, te sudjelovati u programima traženja posla i mjerama osposobljavanja što ih organiziraju javne službe za zapošljavanje. Svi korisnici imaju obvezu prihvatanja plaćenog posla, ali imaju i pravo na zadržavanje dijela novčane pomoći u slučaju da ostvaruju niska primanja. Uvođenje modela *ALG II* redefinira osobe ne više kao **neaktivne** nego kao **nezaposlene**, a ukoliko aktivno traže zaposlenje, povećava im se iznos pomoći, odobrava mirovinsko i zdravstveno osiguranje te poboljšava pristup mjerama aktivne politike zapošljavanja. To je tim važnije jer korisnici

<sup>4</sup> *ALG II* označava *Arbeitslosengeld II* – novi oblik novčane naknade uveden u Njemačkoj od 1. siječnja 2005. kojim se usklađuju naknada za vrijeme nezaposlenosti i socijalna pomoć kako bi se potaklo aktivno traženje zaposlenja.

socijalne pomoći ne ostvaruju mirovinsko i zdravstveno osiguranje.

Neki od programa stvaranja radnih mjesta usmjereni su na slabo plaćene poslove (takozvani **poslovi od jednog eura po satu**), najčešće u pružanju osobnih usluga time da je riječ o radu do 30 sati tjedno u ukupnom trajanju do 6 mjeseci. Ti poslovi nisu pokriveni socijalnim osiguranjem i zaposleni na njima po prestanku rada nemaju pravo na novčanu naknadu nego na pomoć za vrijeme nezaposlenosti. Najveći dio prostora za povećano zapošljavanje žena u Njemačkoj u posljednjih nekoliko godina nastao je u privatnom sektoru »mini-poslova« (400 eura mjesečno) uvedenih 2003. Broj takvih radnih mjesta povećava se za oko milijun godišnje, a na njima su u dvije trećine slučajeva zaposlene žene. Snažno širenje takvih poslova prate i neka negativna obilježja: u tom obliku posla zaposlenici nemaju socijalno osiguranje (posebice mirovinsko osiguranje i zaštitu za vrijeme nezaposlenosti), država ne ostvaruje značajne javne prihode po osnovi doprinosa za socijalno osiguranje, a čini se da postoji i sklonost istiskivanju redovnih poslova s kraćim radnim vremenom (*part-time*).

## PREPORUKE

U članku smo izložili konceptualnu i tehničku složenost proučavanja isplativosti rada koja ovisi o materijalnim poticajima ili nepovoljnim utjecajima. Literatura o potrebnom povećanju dohotka da bi se ostvarila isplativost rada nije jednoznačna, ali se najčešće navodi da povećanje dohotka mora biti barem 10% (Lydon i Walker, 2005.; European Commission, 2005.a). Ipak, većina istraživača (European Commission, 2005. b; Group of Experts on Making Work Pay, 2003.) slaže se da to može biti uvelike različito za pojedine skupine – vjerojatno više za bračni par s djecom i koji je prisiljen dalje putovati na posao, a manje za mlade ljude koji tek ulaze u svijet rada jer njima

zarada vjerojatno nije najvažnija nego im je važnija dugoročna perspektiva.

Poticaji mogu uvelike pomoći da se svlada obično prisutna inercija ponajviše vezana uz dobro poznavanje sadašnjeg stanja neaktivnosti i nesklonosti prema traženju posla, odnosno nepovjerenju prema radnoj okolini. Jednom kada se osoba zaposli, inercija joj može pomoći da ostane u svijetu rada pošto je na poslu stekla mrežu poznanika i prijatelja, promijenila svoj stav o radu i nadvladala svoje predrasude i moguću osobnu nesklonost zapošljavanju. Nadalje, ne smije se zanemariti niti značenje koje posao (pa čak i slabije plaćen) ima u ublažavanju socijalne isključenosti, pospješivanju mentalnog zdravlja, a i stvaranju mogućnosti za stjecanje novih znanja, sposobnosti i radnog iskustva kako bi osoba mogla raditi na zahtjevnijim, složenijim i bolje plaćenim radnim mjestima. To je time važnije, jer zapošljavanje **samo po sebi** ne smije biti cilj mjera nego to prije svega moraju biti osnaživanje korisnika, poboljšanje njihove zapošljivosti, povećanje njihovih primanja i izlazak iz siromaštva. Ujedno, poticaji za rad mogu biti vrlo važni u prekidanju ovisnosti o socijalnoj skrbi koja se lako prenosi na idući naraštaj pogotovo u slučajevima jednoroditeljskih obitelji.

Pospješivanje dugotrajnog povećanja zapošljivosti, zaposlenosti i primanja svih radno sposobnih korisnika u socijalnoj skrbi vjerojatno je nerealan cilj, ali vrijedna je zadaća pomaganje i poticanje na zapošljavanje većeg dijela osoba koje sada ne rade. Stoga zapošljavanje i na određeno vrijeme ili na vrijeme kraće od uobičajenog može biti hvalevrijedan uspjeh ako se time u svijet rada vraćaju osobe koje su izgubile vjeru u sebe, posebice ako su svjesne da je to prijelazno razdoblje za kvalitetnije i bolje plaćane poslove u budućnosti. Reforme u mnogim zemljama – posebice SAD-u i Velikoj Britaniji – nedvojbeno ističu da poticaji za rad te pravo i obveza sudjelovanja

u mjerama aktiviranja imaju pozitivan motivacijski učinak na traženje posla (Group of Experts on Making Work Pay, 2003.; Pearson i Scarpetta, 2000.). Ujedno su time poboljšana znanja i stručnosti nezaposlenih, znatno povećana njihova zapošljivost i ostvareno zavidno zapošljavanje nezaposlenih osoba.

U cilju poboljšanja isplativosti rada mnoge zemlje širom svijeta provele su raznovrsne mjere koje se odnose na obveznu aktivizaciju nezaposlenih te uvođenje strožih odredbi o ostvarivanju prava za vrijeme nezaposlenosti i pomoći u sustavu socijalne skrbi. U većini zemalja skraćuje se trajanje prava, a njihovo ostvarenje vezuje se uz ponašanje korisnika, odnosno njegovo aktivno traženje zaposlenja i/ili voljnost za sudjelovanje u programima stručnog osposobljavanja, usavršavanja i dokvalifikacije. Osim toga, više zemalja je u svoje sustave poreza na dohodak uvelo odbitak od porezne obveze (*Tax Credit*) za zaposlene osobe i njihovu djecu.

Kako ocijeniti uspješnost pojedinog programa i mjera? Treba li se usmjeriti samo na kratkoročne dobitke u zaposlenosti i primanjima ili treba veću pozornost posvetiti dugoročnim učincima? Što se može spoznati i zaključiti iz tuđih i vlastitih iskustava? U cjelini, veću bi pozornost trebalo posvetiti dugoročnim učincima zaposlenosti i primanjima iako je njih ponekad gotovo nemoguće izmjeriti ili točnije procijeniti. Prilično je složeno ocjenjivanje pojedinih mjera jer će se mnogi dugoročni učinci većeg radnog angažiranja, boljeg obrazovanja i osposobljavanja pokazati u povećanoj zapošljivosti i većem dohotku tek za nekoliko godina. Ujedno, problem je u tome što uobičajeni način mjerenja učinka mjera i/ili programa obično podrazumijeva rizik usmjeravanja pozornosti na **lakše zapošljive** nezaposlene, koji ionako nalaze posao, dok se često zanemaruju najteže zapošljive kategorije (invalidne osobe,

starije osobe, nezaposlene s vrlo niskom razinom zapošljivosti i slično).

Za postizanje veće motiviranosti za rad potrebno je provesti mjere **povećanja dohotka iz rada**, odnosno pojačati razliku između iznosa dohotka iz rada i dohotka od naknada koje se ostvaruju za vrijeme nezaposlenosti i iz socijalne skrbi. Raniji pokušaji u većini zemalja u radnom aktiviranju korisnika u socijalnoj skrbi obično su polučili slabije rezultate jer su korisnici pomoći koji bi se zaposlili često gubili pomoć u približno jednakom iznosu koliko su ostvarivali dohotka iz rada, a obično i ne bi zarađivali dovoljno da izvuku svoju obitelj iz siromaštva. Noviji programi poput američkog *New Hope* otišli su korak dalje tako da se zarada roditelja iz rada nadopunjuje određenim iznosom pomoći čime se osjetno poboljšava materijalno stanje obitelji (Greenwood i Voyer, 2000.; Ravel, 2003.).

Sljedeći je cilj **povećanje zaposlenosti** i poticanje ljudi za rad. Većina korisnika pomoći u socijalnoj skrbi kada se zaposli, obično može očekivati da će primati tek minimalna primanja ili tek nešto malo veći iznos, zato što ne raspolažu znanjima, stručnostima, sposobnostima i radnim iskustvom. Ipak, ako se njihov dohodak iz rada uvećava za određeni iznos ili im se pomoć u sustavu ne ukida stoga što sami nešto zarađuju velika je vjerojatnost da će korisnici i sami biti jako zainteresirani i aktivni da se zaposle. Različita su iskustva pojedinih programa u svijetu. Američki program *Jobs First* zahtijevao je od svih radno sposobnih korisnika u socijalnoj skrbi da sudjeluju u programima radnog aktiviranja (*welfare-to-work*) kao preduvjet za ostvarivanje prava time da su postojali različiti financijski poticaji za rad. U sustavu *New Hope* roditelji koji nisu mogli sami naći posao, a željeli su raditi puno radno vrijeme, imali su mogućnost sudjelovanja u raznovrsnim programima

pružanja usluga u zajednici (Ellwood i Welty, 1999.; Michalopoulos, 2006.). Dugotrajni korisnici pomoći u socijalnoj skrbi mogli su sudjelovati u raznim programima kroz koje im se pomagalo da nađu posao i na njemu ostanu. Iskustva više programa jasno pokazuju da uvećanje primanja i ne mora biti jako veliko, ali korisnici s njima moraju biti dobro upoznati.

Iskustva iz mnogih zemalja jasno pokazuju da se sustave prava (u zapošljavanju, socijalnoj skrbi, doplatku za djecu i drugo) treba proučavati **u cjelini**, a njihove moguće promjene predlagati imajući u vidu i učinke na isplativost rada. Tako, na primjer, ako se želi povećati iznos ili duljina primanja novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti (ili povećati iznose pomoći u sustavu socijalne skrbi i/ili doplatka za djecu), treba uzimati u obzir djelovanje tih promjena na odrednice isplativosti rada. Vrlo velika razlika u iznosu doplatka za djecu za pojedine dohodovne skupine može potaknuti roditelje da zarađuju manje kako bi ostvarili veći iznos doplatka za djecu. Razmjerno izdašni oblici pomoći za radnosposobne osobe čije ostvarivanje nije uvjetovano ponašanjem primatelja s obzirom na aktivno traženje zaposlenja i zadržavanje posla obeshrabruju ulazak u svijet rada.

## ZAKLJUČCI

U ovom smo se istraživanju ograničili na pregled mjera i programa koje su se u svijetu provele u cilju poboljšanja isplativosti rada. Tako smo željeli pružiti polazište za argumentiranu stručnu raspravu o mogućim promjenama sustava socijalne skrbi, materijalno-pravne zaštite nezaposlenih, poreza na dohodak i socijalnih doprinosa, koje bi bile usmjerene na poticanje isplativosti rada. Konkretno promjene u pojedinim sustavima trebale bi biti predmet ciljanih istraživanja, vodeći pri tom računa o sustavu kao cjelini. Zbog važnosti teme, sigurno bi bilo više nego korisno provesti slično istraživanje u

Hrvatskoj, posebice stoga što je u pripremi izrada novog Zakona o socijalnoj skrbi.

## LITERATURA

- Atkinson, A. B. (2000). *The consequences of rolling back the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Björklund, A., Haveman, R., Hollister, R., & Holmlund, B. (1991). *Labour market policy and unemployment insurance*. Oxford: Oxford University Press.
- Calmfors, L. & Nymoen, R. (1990). Real wage adjustment and employment policies in the Nordic countries. *Economic Policy*, (11), 397-448. doi:10.2307/1344482
- Dilnot, A. & McGrae, J. (2000). *The family credit system and the working families tax credit in the United Kingdom*. OECD Economic Studies No. 31. Paris: OECD.
- Ellwood, T. D., & Welty, D. E. (1999). *Public service employment and mandatory work: A policy whose time has come and gone and come again?*. Kennedy School of Government, Harvard University. Available from <http://www.jcprg.org/wpfiles/ellwood-welty.pdf>
- European Commission (2003). *Modernising social protection for more and better jobs – A comprehensive approach to making work pay*. Brussels: Council of the European Union.
- European Commission (2005a). *Draft Joint European Commission Report 2004/2005*. Brussels: Council of the European Union.
- European Commission (2005b). *Making work pay' debates from a gender perspective - A comparative review of some recent policy reforms in thirty European countries*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Available from [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2006/ke6905836\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2006/ke6905836_en.pdf)
- Fitoussi, J.-P. (2000). *Payroll tax reductions for the low paid*. OECD Economic Studies No. 31. Paris: OECD.
- Gennetian, L. A., Miller, C., & Smith, J., (2005). *Turning welfare into a work support six-year impacts on parents and children from the Minnesota family investment program*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation. Available from <http://www.mdrc.org/publications/411/full.pdf>
- Greenwood, J., & Voyer, J.-P. (2000). *Experimental evidence on the use of earnings supplements as a strategy to "make work pay"*. OECD Economic Studies No. 31. Paris: OECD

- Gurgand, M., & Margolis, D. N. (2005). *Does work pay in France? Monetary incentives and the guaranteed minimum income*. IZA Discussion Paper No. 1467, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit = Institute for the Study of Labor.
- HM Treasury (1998). *The modernisation of Britain's tax and benefit system, work incentives: A report by Martin Taylor*. London: HM Treasury. Available from <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/120.pdf>
- HM Treasury (1999). *The modernisation of Britain's tax and benefit system, tackling poverty and extending opportunity*. London: HM Treasury. Available from [http://www.hm-treasury.gov.uk/press\\_54\\_99.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/press_54_99.htm)
- HM Treasury (2000). *The modernisation of Britain's tax and benefit system, tackling poverty and making work pay – Tax credits for the 21st century*. London: HM Treasury. Available from <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/432.pdf>
- Layard, R., Nickell S., & Jackman. R. (1991). *Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market*. Oxford: Oxford University Press.
- Lydon, R., & Walker, I. (2005). Welfare to work, wages and wage growth. *Fiscal Studies*, 26(3), 335–370. doi:10.1111/j.1475-5890.2005.00015.x
- Making work pay; Facts, figures and policy options* (2003). Report to the Employment Committee, Brussels. Available from [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/emco/opinion2003/emco\\_mwp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/emco/opinion2003/emco_mwp_en.pdf)
- Malinvaud, E. (1998). *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique*. Available from <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/984001443/0000.pdf#search=Malinvaud%20analyse>.
- Michalopoulos, C. (2006). *Does making work pay still pay? An update on the effects of four earnings supplement programs on employment, earnings, and income*. New York, Oakland, CA: MDRC Foundation.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1997). *Implementing the OECD jobs strategy: making work pay*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1999). *Benefits systems and work incentives*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2007). *Social and welfare statistics*, Paris: OECD. Available from [http://www.oecd.org/document/0/0,2340,en\\_2825\\_497118\\_34053248\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0/0,2340,en_2825_497118_34053248_1_1_1_1,00.html)
- Pearson, M., & Scarpetta, S. (2000). *An overview: What do we know about policies to make work pay?*. OECD Economic Studies No. 31. Paris: OECD.
- Ravel, C. (2003). Does work pay psychologically as well as economically? The role of employment in predicting depressive symptoms and parenting among low-income families. *Child Development*, 74(6), 1720-1736. doi:10.1046/j.1467-8624.2003.00634.x
- Scholz, J. K. (1995). *Testimony before the committee on ways and means*. Washington, DC: U.S. Congress.
- Snowder, D.J. (1997). Evaluating unemployment policies: What do the underlying theories tell us?. In D.J. Snowder & G. De la Dehesa (Eds.), *Unemployment policy: Government options for the labour market* (pp. 15-53). Cambridge: Cambridge University Press.
- Social Research and Demonstration Corporation (2006). *Making work pay*. Symposium November 15–16, 2005. Ottawa, ON; Vancouver, BC: Social Research and Demonstration Corporation. Available from <http://www.canadiansocialresearch.net/ssp.htm>
- State of Connecticut Department of Social Services (2005). *Welfare reform -Temporary family assistance. Jobs first - Connecticut's welfare reform program*. Hartford: Department of Social Services. Available from <http://www.ct.gov/dss/cwp/view.asp?a=2353&q=305260>
- Tattie, D. (1999). A financial incentive to encourage employment among repeat users of employment insurance: The earnings supplement project. Ottawa, ON: Social Research and Demonstration Corporation. Available from [http://www.srdc.org/uploads/fin\\_inc\\_to\\_encourage\\_empl.pdf](http://www.srdc.org/uploads/fin_inc_to_encourage_empl.pdf)

## *Summary*

### **THE ACTIVITIES IN SELECTED COUNTRIES REGARDING MAKE WORK PAY**

***Predrag Bejaković***

*Institute of Public Finance*

*Zagreb, Croatia*

*The paper provides an overview of the situation and activities in selected countries regarding **make work pay**. Programmes of make work pay are mostly oriented towards stimulating financial incentives realised from work with regard to material rights from the social welfare and employment system. It also provides an overview of some important recent reform activities in the national social welfare systems and labour market programmes focused on the inclusion into the world of labour for the groups that mostly realise lower incomes, and are therefore not too interested in employment and active job search. These policies increase in-work incomes and thus improve work incentives for persons who are receiving only out-of-work incomes. The tax system also plays an important role – a tax base, exemptions and benefits, and marginal tax rates.*

**Key words:** make work pay, social welfare and employment system, financial incentives.